Current Issue Review 89-1E

LABOUR MARKET DEVELOPMENTS

Kevin B. Kerr
Economics Division

Revised 28 July 2000

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

101-06527/

TABLE OF CONTENTS

PAGE

ISSUE DEFINITION 1

BACKGROUND AND ANALYSIS 1

A. Labour Supply 2

B. Labour Demand 4

C. Unemployment 7

D. Quarterly Review (2nd Quarter 2000) 10

PARLIAMENTARY ACTION 10

CHRONOLOGY 13

SELECTED REFERENCES 18

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LABOUR MARKET DEVELOPMENTS*

ISSUE DEFINITION

Labour, the most widely used and valued input in Canadian production, is exchanged in a market best described as being in a constant state of flux. According to the most recent data available, each year throughout the period 1990-1993 an average of 3.49 million workers were temporarily laid off and 2.5 million were hired. Contrary to the widely held belief that economic structural changes have increased the incidence of permanent layoffs, the average risk of a permanent layoff in the early 1990s was similar to that in earlier periods at the same point in the business cycle (see G. Picot and Z. Lin, "Are Canadians More Likely to Lose Their Jobs in the 1990s?", *Canadian Economic Observer*, September 1997).

Conditions in this market throughout the last decade and the beginning of the 1990s were influenced by a number of factors, including two major recessions, growth in non-standard employment, rising skill requirements and an increase in the incidence of long-term unemployment. These, and other developments in the labour market that have occurred since the beginning of the last decade, are the subject of this review.

BACKGROUND AND ANALYSIS

The demand and supply of labour in this country is measured officially by Statistics Canada in its monthly Labour Force Survey, which involves approximately 52,000 representative households across the country. This survey is usually conducted during the week containing the 15th day (also known as the reference week). Although the survey is intended to represent the population 15 years of age and over, individuals residing in the Yukon and Northwest Territories,

---

* The original version of this Current Issue Review was published in January 1989; the paper has been regularly updated since that time.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

residents of Indian reserves, full-time members of the Armed Forces and people living in institutions are excluded. The supply of labour is measured by the size of the labour force, including both employed and unemployed individuals. The demand for labour is represented by the employed component of the labour force.

The survey defines as employed those who, during the reference week: did any work at all (work is defined as any work for pay or profit conducted under an employer/employee relationship); were self-employed (this includes those who did unpaid work related to a family farm, or a business or professional practice owned or operated by a family member); or had a job but were unable to work because of sickness, family responsibilities, bad weather, labour dispute, vacation or some other reason (not including waiting to be recalled or planning to start work in the near future). It should be noted that this definition of "employed" does not distinguish between various amounts of time spent working and thus affords equal weight to full-time and part-time employment.

The survey defines as unemployed those who, during the reference week: were without work, able to work and had been looking for work in the past four weeks (including full-time students looking for part-time work provided they do not report an unacceptable reason for not taking a job); or were waiting to be recalled from a layoff or expecting to start a new job in four weeks or less. The survey thus generates data which present a static picture of the labour market. It does not provide us with a dynamic perspective which, in any given month, would differentiate between individuals who, for example, were employed all month, unemployed all month, employed for part of the month and unemployed for the rest of the month, were not in the labour force for part of the month but employed for the rest of the month and so on.

A. Labour Supply

Compared to the previous decade, labour force growth in the 1990s has increasingly relied on net immigration. Between 1991 and 1995, it is estimated that net immigration contributed 1.5 times more to labour force growth than that witnessed throughout the latter half of the 1980s (see F. Denton and B. Spencer, "Population, Labour Force and Long-term Economic Growth," *Policy Options*, January-February 1998). **In addition, labour force growth in the 1990s was considerably slower than in the previous decade, mainly as a result of a decline in labour force participation. Throughout the period 1990-1999, the aggregate participation rate declined by 1.5 percentage points.** Underlying this trend is the steady decline in labour force participation among workers 15-24 years of age and workers 55 years of

age and more. As illustrated in Chart 1, the drop in the youth participation rate commenced just prior to the onset of the 1990-91 recession. **Since reaching a peak of 70.6% in 1989, the youth participation rate declined steadily to 61.5% in 1997, rising to 63.5% in 1999.** While it is tempting to attribute this trend exclusively to cyclical factors, there appears to be more than a discouraged worker effect (i.e., unemployed individuals withdrawing from the labour market because they believe that no jobs are available) underlying this trend. According to a recent study, more than two-fifths of the decline in the youth participation rate is attributed to an increase in school enrolment (see *Applied Research Bulletin*, Human Resources Development Canada, Vol. 3, No. 2, Summer-Fall 1997). Between 1989 and 1996, the proportion of 15 to 24 year olds attending school increased by 8.8 percentage points to 56.5%, an upward trend that is only partially attributed to cyclical factors. Hence, even as the economy continues to grow, we can expect the youth participation rate to remain below that witnessed before the turn of the decade.

Chart 1: Labour Force Participation by Age, Both Sexes

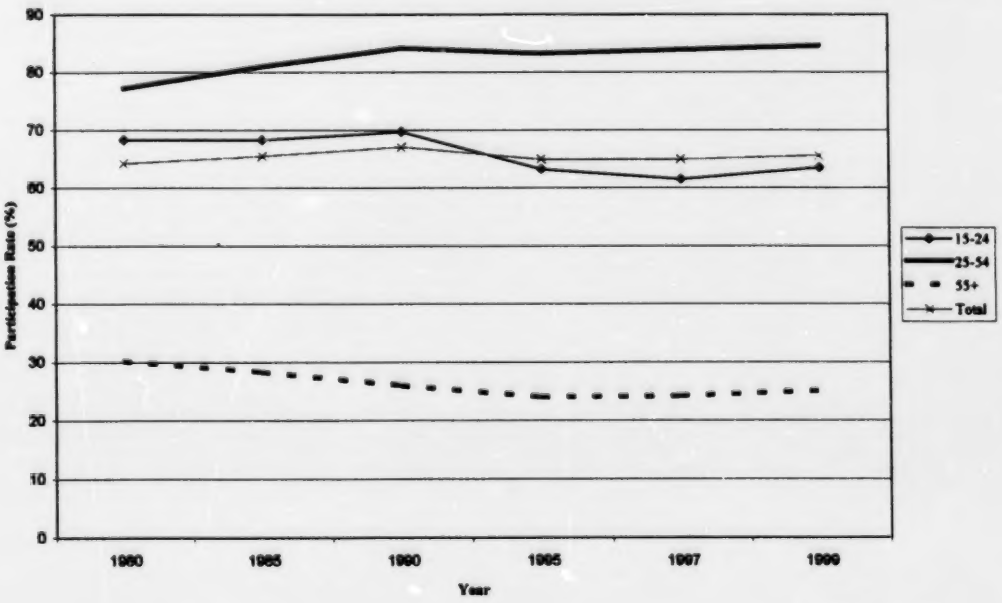


Chart 1 also depicts a steady decline in the participation rate among older workers. The decline in labour force participation for this group is entirely attributed to the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

decline in the participation rate of older men. Since the beginning of the last decade, the participation rate among men 55 years of age and over has dropped by 3.5 percentage points. This could be attributed to two factors – a trend toward intermittent participation or withdrawal from the labour force altogether. According to a recent study, the latter accounts for some three-quarters of the decline in the labour force participation of older men (see D. Gower, "Men Retiring Early: How Are They Doing?," *Perspectives*, Winter 1995). A stronger economy, however, is expected to draw some older workers back into the labour market, as evidenced by the slight increase in this group's participation rate since 1996.

B. Labour Demand

Not only has there been less growth on the supply side, growth in the demand for labour has also waned throughout the 1990s. Average annual employment growth during the period 1990-1999 was almost one-half the annual rate in the 1980s. This dramatic slowdown in job growth led some analysts to suggest that the historical relationship between economic growth and the demand for labour had been altered following the 1990-91 recession. Some even surmised that Canada was experiencing jobless growth in the initial years of the recovery.

According to the data underlying the 23-year period depicted in Chart 2, a 1% increase in aggregate output produced an average increase of 0.77% in employment. Following the onset of the last recession, this relationship appears to have weakened. In 1992, aggregate employment declined despite the existence of a larger economy. **In addition, for each 1% increase in GDP during the period 1992-99, aggregate employment increased on average by only 0.39%; this is 0.27 of a percentage point below the average increase in employment witnessed in the seven years of economic recovery following the 1981-82 recession.** According to recent research, one reason for the slowdown, at least during the early part of this period, was excessive growth in real wages. Between the 1st quarter of 1991 and the 4th quarter of 1993, real wage growth outpaced productivity growth by some 1.5 percentage points. Higher UI, CPP and workers' compensation levies contributed to this situation. This research also concludes that the historical relationship between output and employment has not changed since the beginning of the decade (see P. Masse, *Jobless Recovery: Is It Really Happening*?, Human Resources Development Canada, October 1995).

While economic growth generated mostly full-time and relatively stable jobs throughout much of the post-war period, this is not the case today. There has been a decline in recent years not only in the growth of full-time jobs, but also in their share of overall employment. Compared to that of the previous decade, today's workplace comprises

Chart 2: Ratio of Job Growth to GDP Growth

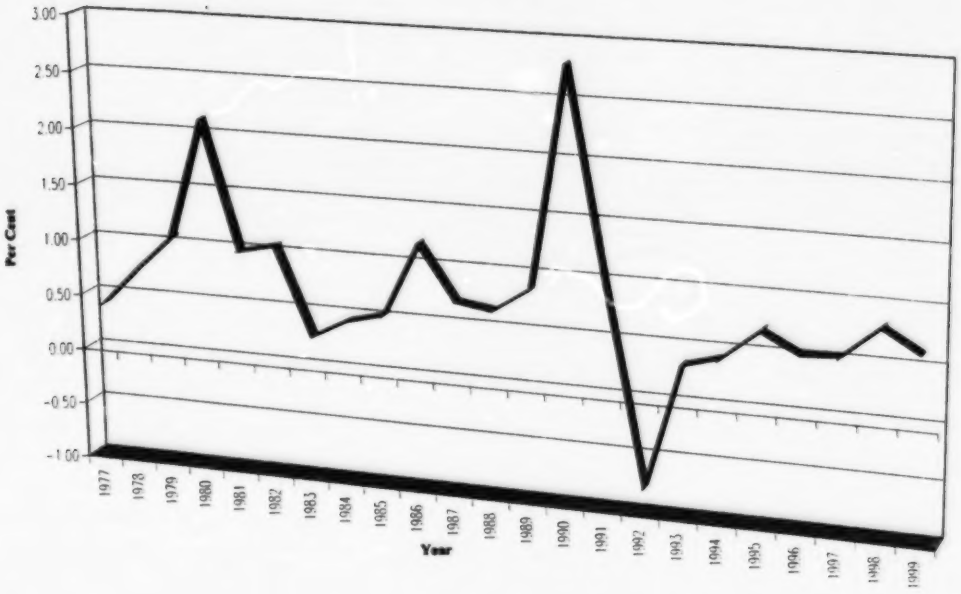
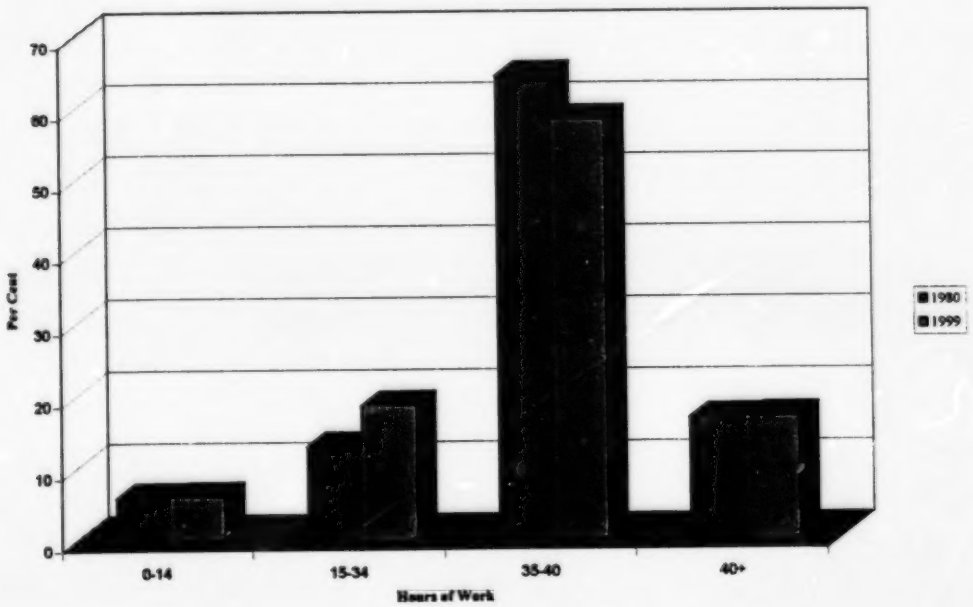


Chart 3: Distribution of Workers by Usual Weekly Hours of Work



proportionately higher levels of part-time, short-tenure and contract jobs, collectively called non-standard employment. Self-employment, which has become considerably more commonplace in today's labour market, is included in this category. **Throughout the period 1989-1999, the number of self-employed workers increased by 36.6%, compared to a 7.9% increase in the number of paid employees. In other words, self-employment accounted for 43% of total job growth throughout this period. (See Statistics Canada, *Labour Force Historical Review*, 1999).**

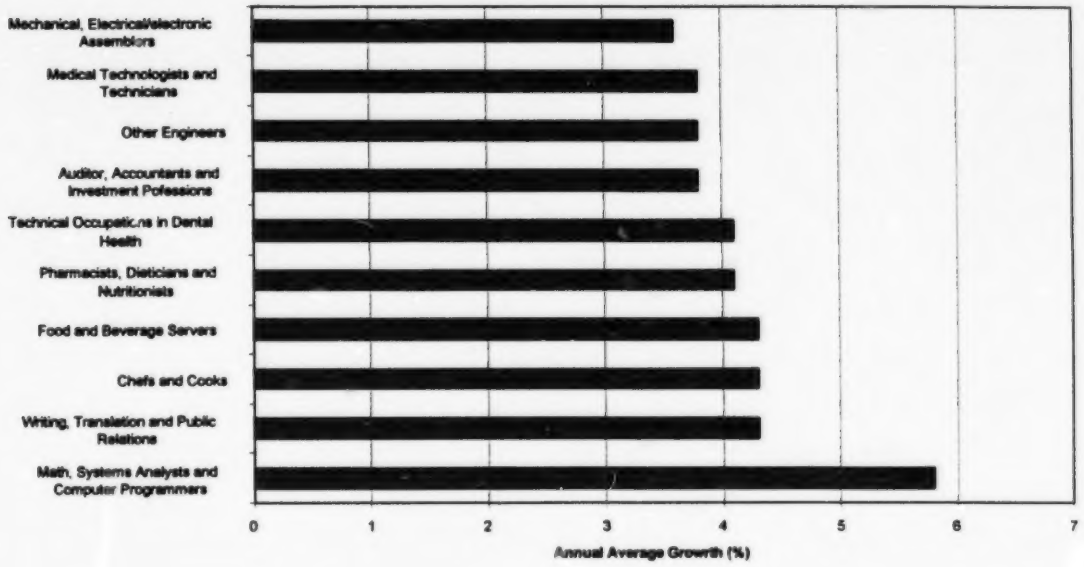
Despite the continued shift toward non-standard employment, average weekly hours of work have remained fairly stable since 1980. Underlying this apparent stability, however, is a redistribution of these hours, as illustrated in Chart 3. Compared to the beginning of the 1980s, proportionately fewer individuals currently work a "standard" workweek. In 1999, roughly 25% of all workers usually worked less than 35 hours per week, up by almost one-third from 1980; the proportion of workers with long hours remained similar in both periods, although this was not the case in the mid-1990s where the proportion of workers employed in long-hour weeks was somewhat higher.

The growth in non-standard employment has undoubtedly added flexibility to the workplace as it permits firms to adjust their labour needs and costs more quickly and accommodate workers who want to work outside the full-time regime. Some observers, however, are concerned about the growth in non-standard work-time as some of the new arrangements offer workers less job security, lower earnings, and fewer benefits. It has been suggested that the trend toward non-standard employment has contributed to a polarization of earnings (a widening gap between low and high wage earners) in Canada. The diminished payback period associated with short-tenure jobs could also discourage investments in human capital and thereby increase structural unemployment.

Not only is the proportion of labour used in the production of services continuing to increase, but the demand for the skills inherent in this labour is also changing. Over the years, the Canadian labour market has demanded higher skills and this trend is expected to continue in the years ahead. Support for this view is based, in part, on demand-side information generated by the Canadian Occupational Projection System. Chart 4 presents the ten occupations that are projected to grow the fastest during the period 1995-2000. Combined, these occupations are expected to account for 20% of net new job growth during this period. Approximately 20% of new jobs created during this period are expected to require management skills, 20% are expected to require a university degree, 20% will require a community college degree and some 33% are expected to require a high school diploma. If supply-side projections are incorporated into the analysis, labour market "tightening" (shortage) is expected in 82% of management occupations

and 73% of occupations requiring a university degree (see W. Roth, *Canadian Occupational Projection System: A Presentation of Results Using a Revised Framework*, Human Resources Development Canada, 1995).

Chart 4: Fastest Growing Occupations, 1995 to 2000



C. Unemployment

With the onset of the 1990-91 recession, the steady decline in unemployment witnessed over the latter half of the 1980s came to an abrupt halt. Throughout the period 1990 to 1992 the level of unemployment increased at an annual average rate of 15.8%, somewhat lower than the rate of increase in the corresponding three-year period in the previous recession. Also, unlike the case in the previous recession, Central Canada witnessed the largest relative increase in unemployment during the 1990-91 recession and the early stages of recovery. Western Canada, on the other hand, witnessed only two years of rising unemployment (compared to four in the previous recession), after which the level of joblessness began to fall. **While the aggregate level of unemployment has steadily declined since 1993, its level in 1999 was approximately 12% above the pre-recession level of 1989. When labour force growth during this period is accounted for, the unemployment rate in 1999 was only 0.1 of a percentage point higher than in 1989.**

Typically sensitive to downside cyclical changes, economic decline usually exerts its greatest initial impact on youth. In the early months of the 1981-82 and 1990-91 recessions the

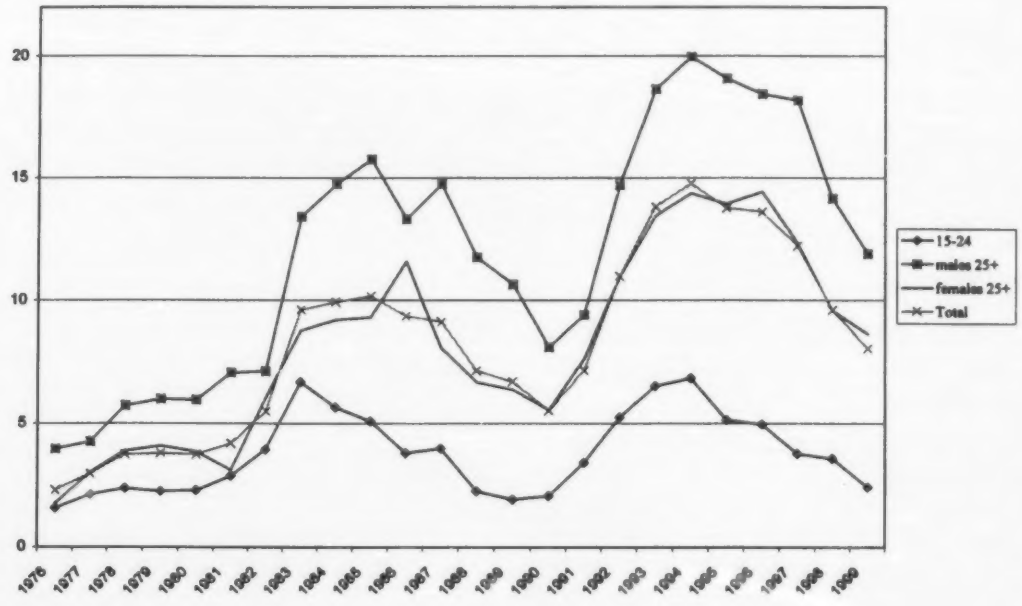
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

demand for young workers plummeted and the rate of unemployment among youth increased relative to that among adults. **Although the relative labour market position of youths improved during the 1980s and early 1990s, this trend stopped in 1993; since that time, relative unemployment among youths has steadily increased. In 1999, the youth/adult unemployment rate ratio was 2.22, comparable to that found in the early 1980s.**

During both the 1981-82 and 1990-91, recession, the relative position of women in the labour market improved markedly. In 1982 and 1983, the annual average unemployment rate of women expressed as a proportion of the rate for men was less than unity, a situation contrary to that usually found elsewhere in the business cycle. While this ratio exceeded one during the period 1983 to 1989, it dropped below unity once again in 1990 and has remained equal to or less than one ever since. In 1999, this ratio was equal to 0.94.

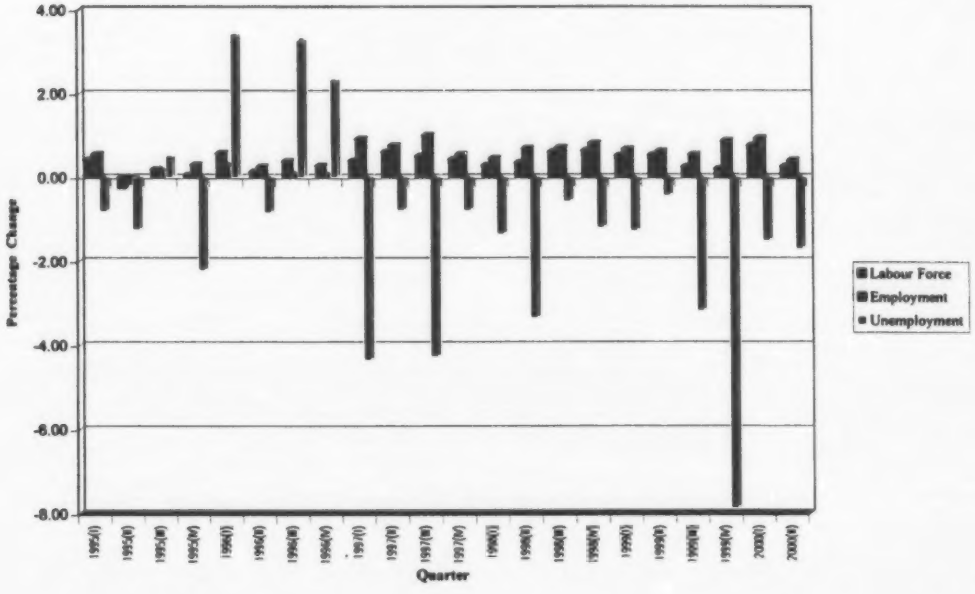
Although numerous important developments have emerged in the labour market since the beginning of the 1980s, many see the increase in long-term unemployment (i.e. unemployment lasting 53 weeks or more) as particularly significant. As illustrated in Chart 5, the burden of this increase appears to have fallen most heavily on adults, especially men.

Chart 5: Long-term Unemployment as a Per Cent of Total Unemployment



Statistics Canada reports that, in 1980, 33,400 individuals, 3.8% of all unemployed workers, experienced an unemployment spell lasting more than one year. Of these, 28% were youths, 24% were adult women and 48% were adult men. Since then, the incidence of long-term unemployment has more than doubled, to 8.0% (95,500) individuals) of all unemployed individuals in 1999. Its composition has changed dramatically; in 1999 youth accounted for 9% of all long-term joblessness, while adult women and men accounted for 33% and 58% respectively. This distribution marks a major shift in long-term unemployment away from youths to adults. The relative increase in long-duration unemployment at the top of the business cycle also suggests that structural unemployment has worsened since the beginning of the 1980s.

Chart 6: Quarterly Labour Force Estimates, Percentage Change, Canada, Both Sexes



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Quarterly Review (2nd Quarter 2000)

As illustrated in Chart 6, labour market conditions have continuously improved since the first quarter of 1997. During this period, both the level and rate of unemployment declined in each quarter. Over the last 14 quarters, the seasonally-adjusted level of unemployment has declined by 420,300 individuals and the unemployment rate has fallen by 3.2 percentage points.

The labour force in the second quarter of 2000 was slightly (0.25%) larger than in the previous quarter. Throughout the same period, the demand for labour increased by 0.4% or 60,300 individuals. More than one-third of the increase in employment during this period was attributed to growth in full-time jobs, a substantially smaller contribution to overall employment growth than that found since the last quarter of 1996. During this much longer period, growth in full-time jobs has accounted for more than 90% of total employment growth, a result that contrasts sharply with the long-term upward trend in non-standard employment.

As illustrated in Chart 6, the second quarter of 2000 marked the 14th consecutive quarterly decline in seasonally-adjusted unemployment. Between the first and second quarters of this year, the number of unemployed decreased by 18,500 (1.7%) individuals. The regional distribution of this decrease was far from uniform, with declines in Atlantic and Western Canada greatly exceeding that in Central Canada. When changes in labour supply are considered, the rate of joblessness between the first and second quarters of 2000 declined from 11.4% to 10.8% in Atlantic Canada, from 6.7% to 6.6% in Central Canada, and from 5.9% to 5.7% in Western Canada.

PARLIAMENTARY ACTION

Although labour market legislation seldom dominates the parliamentary agenda, a number of reforms to what is now called Canada's Employment Insurance Program has given some prominence to labour market issues in recent years.

Officially introduced in 1989, Bill C-21 (An Act to amend the Unemployment Insurance Act and the Employment and Immigration Department and Commission Act) did not become law until October of the following year. This law paved the way for a reallocation of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

$1.3 billion away from regular benefits to enhance initiatives for the unemployed (e.g., training course purchases, assistance for mobility and self-employment), a new special benefit structure and an extension of UI coverage to those 65 years of age and over. Also of great significance, Bill C-21 shifted the total cost of the UI to employers and employees, thus bringing to an end government contributions to the program.

On 26 February 1991, the Minister of Finance tabled a budget that called for a further increase in UI premiums in July 1991 and a $100 million cut in Canadian Jobs Strategy (CJS) spending. A similar cut in CJS funding was announced in the budget on 25 February 1992. In December of the same year, the Minister of Finance announced that new tax incentives would be developed and an additional $250 million would be spent over the next five years to encourage more training in industry. In addition, the Minister also announced that UI premiums in 1993 would be held at the 1992 level and a premium holiday would be extended to small firms to stimulate the creation of jobs. Moreover, the benefit rate would be lowered to 57% of average weekly insurable earnings and voluntary quitters and individuals who had lost their employment because of misconduct would be denied benefits.

Further changes to UI were contained in the *Budget Implementation Act, 1994* (Bill C-17). Designed to reduce UI expenditures, these changes tightened the entrance requirement in high unemployment regions; introduced a new and less generous benefit structure and implemented a two-tiered benefit rate. In terms of the benefit rate, claimants with dependants who earn less than or equal to one-half of maximum weekly insurable earnings ($390 per week in 1994) receive 60% of average insurable earnings, while the benefit rate for all other claimants is 55%.

In 1994, the possibility of a major UI reform surfaced when the federal government launched its review of Canada's social programs. While some of the legislative changes in Bill C -12 (An Act respecting employment insurance in Canada), adopted in June 1996, mark a new approach, the primary structure of the new program remains essentially unchanged. For example, the old weeks-based approach for determining benefit eligibility and duration is now based on hours (assuming a standard work week of 35 hours). Weekly benefits are now determined by averaging insurable earnings over a fixed, consecutive period of time (including weeks without earnings) known as the "rate calculation period." While the weekly benefit rate remains at 55%, this rate could decline by as much as five percentage points, depending on an individual's claim history. In terms of income redistribution, the new law provides an income supplement to claimants who have children and a low family income.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Moreover, the existing benefit repayment provision has been significantly strengthened by lowering the income threshold at which benefits are repaid as well as raising clawback rates according to an individual's claim history. While claimants may continue to earn up to 25% of weekly benefits without experiencing a reduction in their benefits, low income claimants (i.e. those receiving weekly benefits below $200) are now entitled to an earnings exemption of up to $50 per week.

The new insurance system permits the program to generate and maintain surplus revenues. This measure is intended to minimize fluctuations in premium rates over the business cycle. According to the Main Estimates, the cumulative surplus in the EI Account is expected to reach $19.6 billion in 1998-99. This is well above the upper limit of $15 billion that the Chief Actuary of the EI Account deemed sufficient to meet the objectives of section 66 of the *Employment Insurance Act*.

The reconfigured insurance system also provides financial assistance – grants, contributions, loans and vouchers – under employment benefits (previously known as UI developmental uses). Eligibility for these benefits includes those who are eligible for unemployment benefits, those who have received regular benefits in the past three years and those who have received maternity or parental benefits in the past five years. As in the case of the UI reform in 1990, the government intends to redirect some program savings to employment benefits. On 30 May 1996, the Minister of Human Resources Development offered provincial and territorial governments the opportunity to assume responsibility for the labour market measures underlying employment benefits. To date, nine provinces and both territories have signed labour market development agreements with the federal government. Ontario is the only province that has not yet done so.

There are basically two types of agreement. Under one type, a province/territory assumes responsibility for administering Part II benefits. Under the other type, the federal government continues to deliver Part II benefits and co-manages program design with the province/territory. Of the 11 agreements signed to date, six involve provincial/territorial responsibility for the design and delivery of Part II benefits.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGY

23 October 1990 - Bill C-21 received Royal Assent, thus paving the way for the government to implement its Labour Force Development Strategy.

26 February 1991 - In the budget, the Minister of Finance announced the government's Expenditure Control Plan, part of which called for a $100 million cut in Canadian Jobs Strategy expenditures in 1991-92 and a 24.4% increase in UI premiums in July of 1991.

29 October 1991 - The Ministers of Industry, Science and Technology and Employment and Immigration jointly announced the Prosperity Initiative. This initiative is a comprehensive consultation process designed to establish measures for enhancing Canada's international competitiveness. One aspect of this exercise that is expected to receive a great deal of attention is human resource development, especially in regard to basic education and enterprise-based training.

25 February 1992 - The Minister of Finance announced in his budget that CJS expenditures would be cut by $100 million in 1992-93. While this was more than offset by an increase in UI developmental expenditures, it will probably have an adverse impact on the non-UI claimant population served under Employment and Immigration's Employment Activity.

29 October 1992 - The Steering Group on Prosperity released a report entitled *Inventing Our Future: An Action Plan for Canada's Prosperity*. The report contained a number of recommendations covering a broad spectrum of issues ranging from the need for more disciplined fiscal policy, fair and competitive tax structures and a single Canadian market to the creation of a strong learning culture and a society where all individuals participate in, and benefit from the opportunities flowing from a more prosperous Canada.

2 December 1992 - The Minister of Finance announced in his economic statement that new tax incentives would be developed and $250 million spent over the next five years to encourage the private sector to undertake more training. The Minister also announced that unemployment insurance premiums in 1993 would remain unchanged at 1992 rates and the government would waive employer premiums, up to a maximum of $30,000 per small enterprise, to encourage small firms to hire additional workers.

17 February 1993 - Bill C-113, Government Expenditures Restraint Act, 1993, No. 2, was tabled in the House of Commons. Part IV would amend the *Unemployment Insurance Act* by reducing the benefit rate from 60% to 57% of insurable earnings until 1 April 1995 and would impose a total disqualification on claimants who voluntarily leave employment without "just cause" or who lose their employment due to misconduct.

26 April 1993 - Although the Minister of Finance announced in the budget that the lower UI benefit rate would remain at 57% beyond April 1995, this provision was never proclaimed.

23 June 1993 - Bill C-101 (An Act to amend the Canada Labour Code and the Public Service Staff Relations Act) received Royal Assent. These changes were designed to make employment standards under the Code more equitable vis-à-vis workers, reduce employers' administrative burden and introduce a mechanism to help resolve disputes that could adversely affect the public interest.

December 1993 - The First Ministers approved the Canada Infrastructure Works Program, a $6-billion program whose costs are shared equally by the federal, provincial/territorial and municipal governments. As of August 1996, over 12,000 projects had been approved and roughly 97% of total funding had been committed. Assuming about 60% incrementality, it was estimated that the net job creation impact of the program over a ten-year period would be about 81,000 person-years.

18 January 1994 - In the Speech from the Throne opening the first session of the thirty-fifth Parliament, the government announced its intention to, among other things, move quickly on its short-term job creation program (i.e., the tripartite infrastructure program), create a Youth Service Corps and reform Canada's income security system (including unemployment insurance) within two years.

22 February 1994 - the Minister of Finance announced in the budget that some $400 million would be made available in each of the fiscal years 1995-96 and 1996-97 to fund innovative social assistance projects. In addition, the budget provided $1.7 billion for the Atlantic Groundfish Industry Renewal and Adjustment Strategy.

15 June 1994 - The *Budget Implementation Act*, 1994 received Royal Assent. Part V of this Act amends the *Unemployment Insurance Act* by changing the variable entrance requirement from 10-20 weeks of insurable employment to 12-20 weeks, depending on the

regional unemployment rate; reducing benefit entitlement; and adopting a two-tier benefit rate to assist low income claimants with dependants.

23 June 1994 - The *Canada Student Financial Assistance Act* received Royal Assent, thus paving the way for, among other changes, an increase in loan limits for both full-time and part-time students. The maximum loan for part-time students increased by 60% to $4,000 per year.

5 October 1994 - The Minister of Human Resources Development tabled a Discussion Paper on reforming Canada's social security system. The paper provides a number of suggestions for changing, among other things, employment development services, unemployment insurance, transfer payments for post-secondary education, social assistance and the child tax benefit. The Standing Committee on Human Resources Development held public hearings on these proposals and tabled its report on 6 February 1995.

15 December 1995 - Bill C-64 (An Act respecting employment equity) received Royal Assent. In general terms, Bill C-64 amended the *Employment Equity Act* to put the federal public sector under the legislation, to provide guidance to employers on their obligations, and to clarify these and to create an enforcement mechanism to ensure employer compliance.

20 June 1996 - Bill C-12 (An Act respecting employment insurance) received Royal Assent, replacing the *Unemployment Insurance Act.* Employment insurance was designed to achieve three primary policy objectives: to reshape Canada's unemployment insurance system to better address the coverage and adjustment needs of unemployed individuals; to reduce the extent to which the program encourages firms and workers to use it (i.e. the problem of repeat use); and to reduce program expenditures and improve the program's financing structure so as to stimulate job creation.

1 July 1996 - The Minimum Hourly Wage Order, 1996 came into effect. As a result of this change, the federal minimum wage is now aligned with the general minimum wage rate in each province and territory. As of 1 July 1996, the federal minimum hourly wage increased from $4.00 to a low of $4.75 in Newfoundland and a high of $7.00 in British Columbia.

30 August 1996 - The Minister of Labour established an Advisory Committee to examine a broad range of issues dealing with the changing

nature of work. The Advisory Committee, chaired by the Minister of Labour, released its report in June 1997. The report contains seven broad recommendations such as the need to develop labour regulations that deliver the same basic rights to all workers, including the growing number employed in non-standard jobs. In addition, public policy should not create artificial incentives that make one work time arrangement more attractive than another.

12 February 1998 - The first Employment *Insurance Monitoring and Assessment Report* was tabled in the House of Commons. While data limitations permitted only a preliminary analysis, it is estimated that between July 1995 - June 1996 and July 1996 - June 1997 total expenditures on benefits declined by 11.5%; expenditures on Part II measures declined by 29%; the number of new claims (excluding those under Part II of the *Act*) declined by 15%; and the proportion of claimants exceeding minimum insurability limits increased (at least during the first six months of the reform). According to this report, the ratio of the number of regular EI beneficiaries to the number of unemployed declined from 83% in 1989 to 43% for the 12-month period ending in October 1997. Human Resources Development Canada is currently studying this trend and the results should be available by the end of this year.

24 February 1998 - The budget announced several measures, including scholarships, tax-free RRSP withdrawals for lifelong learning and tax relief for interest to help individuals finance their education. The link between education and jobs is clear – employment rates are higher and unemployment rates are lower among more highly educated workers than among their less educated counterparts.

The Minister of Finance also announced an EI premium rebate to encourage employers to hire young Canadians (18 to 24 years of age) in 1999 and 2000. Unlike the New Hires Program, which is not age-specific, this new proposal may simply lead to the displacement of non-youth workers. The government also intends to allocate additional funds ($50 million in 1998-99, $75 million in 1999-2000 and $100 million per year thereafter) to help young individuals, primarily those who have not completed high school, to secure employment.

19 June 1998 – The government announced that it would allocate $730 million to help individuals and regions affected by the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

collapse of the Atlantic ground fish industry. Up to $250 million will be devoted to retiring fishing licences, $180 million will be used for final payments to former TAGs clients, $65 million for early retirement, $135 million for active labour market measures and $100 million for community economic development.

14 December 1998 – The government announced that the temporary Transitional Jobs Fund (scheduled to end on 31 March 1999) would be replaced by a permanently established measure called the Canada Jobs Fund (CJF). The CJF will receive an annual budget of $110 million. Regions with an unemployment rate of 10% or more will be eligible under the new program (previously regions with an unemployment rate of 12% or more were eligible).

29 April 1999 – The Aboriginal Human Resources Development Strategy was launched. This Strategy is a five-year, $1.6-billion multi-initiative designed to expand employment opportunities for Aboriginal people across the country. It builds on the Regional Bilateral Agreements that transferred responsibility for designing and delivering labour market programs directly to Aboriginal organizations.

18 June 1999 – In view of the long periods of joblessness experienced by individuals 55 years of age and over, the government announced that it would allocate $15 million this year and next to help fund pilot projects designed to develop new approaches for enhancing the employment prospects of displaced older workers. These projects will be guided by the Forum of Labour Market Ministers' Working Group on Older Workers.

1 June 2000 – The government announced its intention to provide financial support to the recently created Canadian Apprenticeship Forum (CAF). The composition of the CAF is much like that of the now defunct Canadian Labour Force Development Board with representatives from business, labour, education and equity groups. The CAF intends to support and promote the development of Canada's apprenticeship training systems and thereby contribute to skill development in the workplace.

22 June 2000 – The government announced that it would terminate the Canada Jobs Fund, one of the programs that had been severely criticized following the release of an internal audit on the administration of Human Resources Development

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada grants and contributions. Funding for the CJF will be reallocated to regional economic development agencies.

SELECTED REFERENCES

Betcherman, G. *et al. The Canadian Workplace in Transition.* IRC Press, Queen's University, 1994.

Canada. *From Unemployment to Employment Insurance: A Supplementary Paper.* Minister of Supply and Services Canada, 1994.

Green, C. *et al. Unemployment Insurance: How to Make It Work.* C.D. Howe Institute, 1994.

OECD. *The OECD Jobs Study.* Paris, 1994.

Picot, G. and Ted Wannell. "Job Loss and Labour Market Adjustment in the Canadian Economy." *The Labour Force*, March 1987.

Riddell, W.C. Work and Pay: *The Canadian Labour Market.* Prepared for the Royal Commission on the Economic and Development Prospects for Canada, University of Toronto Press, 1985.

Bulletin d'actualité 89-1F

LE MARCHÉ DU TRAVAIL : SON ÉVOLUTION

Kevin B. Kerr
Division de l'économie

Révisé le 28 juillet 2000

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

DÉFINITION DU SUJET 1

CONTEXTE ET ANALYSE 1

A. L'offre de main-d'œuvre 3
B. La demande de main-d'œuvre 5
C. Le chômage 9
D. Examen trimestriel (2e trimestre de 2000) 11

MESURES PARLEMENTAIRES 12

CHRONOLOGIE 15

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE 20

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE MARCHÉ DU TRAVAIL : SON ÉVOLUTION*

DÉFINITION DU SUJET

La main-d'œuvre, le facteur de production le plus couramment utilisé et le mieux reconnu au Canada, fait l'objet d'échanges sur un marché caractérisé par un état de flux constant. Selon les données les plus récentes dont on dispose, en moyenne, 3,49 millions de travailleurs ont été mis à pied temporairement et 2,5 millions ont été embauchés chaque année durant la période 1990-1993. Il convient de souligner que, contrairement à l'idée répandue selon laquelle les changements économiques d'ordre structurel ont accru l'incidence des licenciements permanents, le risque moyen de licenciement permanent au début des années 90 était analogue à ce que l'on a pu observer précédemment aux mêmes moments du cycle conjoncturel (voir G. Picot et Z. Lin, « Are Canadians More Likely to Lose Their Jobs in the 1990s? », *Canadian Economic Observer*, septembre 1997).

Pendant la dernière décennie et au début des années 90, la conjoncture sur ce marché a subi l'influence d'un certain nombre de facteurs dont deux grandes récessions, la croissance des emplois atypiques, le relèvement des exigences professionnelles et l'augmentation de l'incidence du chômage de longue durée. Ce sont ces facteurs, et d'autres éléments de l'évolution du marché qui sont apparus depuis le début de la dernière décennie, qui font l'objet du présent bulletin.

CONTEXTE ET ANALYSE

Au Canada, c'est Statistique Canada qui se charge officiellement de mesurer l'offre et la demande de main-d'œuvre dans son enquête mensuelle sur la population active, qui porte sur environ 52 000 ménages représentatifs disséminés dans tout le pays. Cette enquête est généralement effectuée pendant la semaine qui contient le 15^{e} jour du mois (appelée semaine de

---

* La première version de ce bulletin d'actualité a été publiée en janvier 1989. Le document a été périodiquement mis à jour depuis.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

référence). Elle se veut représentative de la population de 15 ans et plus, mais il convient de signaler qu'en sont exclus les résidents du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, les personnes qui vivent dans les réserves indiennes, les membres à temps plein des Forces armées et les pensionnaires d'institutions. On mesure l'offre de main-d'œuvre par l'effectif de la population active, qui comprend les personnes occupées et les chômeurs. Quant à la demande de main-d'œuvre, elle équivaut au nombre des personnes occupées dans la population active.

Pour les fins de l'enquête, sont considérées comme des personnes occupées celles qui, pendant la semaine de référence : ont fait un travail quelconque (par travail, on entend tout travail effectué contre rémunération ou en vue d'un bénéfice pour un employeur); travaillaient pour leur propre compte (y compris les personnes qui effectuaient un travail non rémunéré contribuant à l'exploitation d'une ferme, d'une entreprise ou d'un bureau professionnel appartenant à une personne apparentée ou exploitée par elle); ou avaient un emploi, mais n'étaient pas en mesure de travailler pour l'une des raisons suivantes : maladie, obligations familiales, mauvais temps, conflit de travail, vacances ou autres raisons (à l'exception des personnes attendant d'être rappelées au travail ou prévoyant de commencer à travailler dans un proche avenir). Il convient de noter que dans cette définition de « personne occupée », on n'établit aucune distinction selon le nombre d'heures de travail de sorte qu'on accorde un poids égal au travail à temps plein et au travail à temps partiel.

Pour leur part, les chômeurs sont les personnes qui, pendant la semaine de référence : étaient sans emploi mais capables de travailler et avaient activement cherché du travail pendant les quatre dernières semaines (y compris les étudiants à temps plein à la recherche d'un emploi à temps partiel, à la condition qu'ils n'aient pas donné de raison inacceptable pour refuser un emploi); ou avaient été mises à pied et attendaient d'être rappelées ou prévoyaient commencer un nouvel emploi dans les quatre semaines à venir. L'enquête produit donc des données qui brossent un tableau statique du marché du travail et non un tableau dynamique qui permettrait, pour un mois donné, de distinguer les personnes qui, par exemple, ont travaillé tout le mois, ont été en chômage tout le mois, ont travaillé une partie du mois et ont été en chômage le reste du mois, ont été inactives pendant une partie du mois mais ont travaillé le reste du mois, et ainsi de suite.

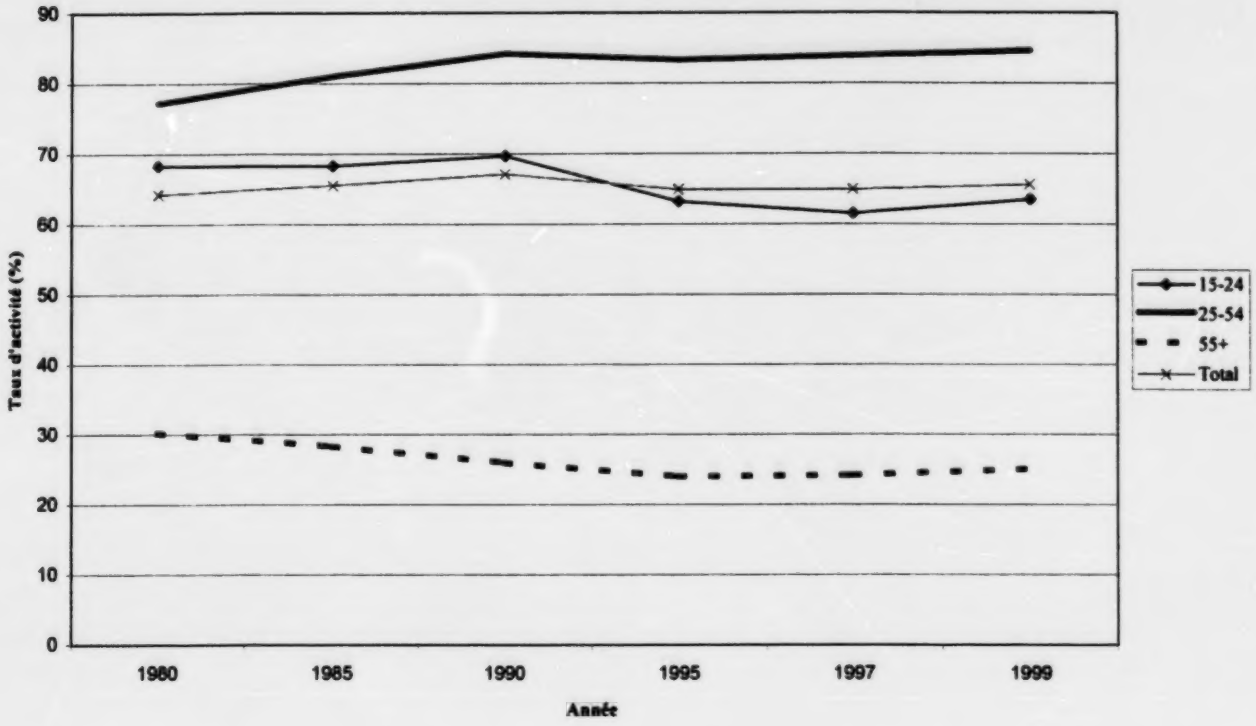
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. L'offre de main-d'œuvre

Par rapport à la décennie précédente, la croissance de la population active dans les années 90 a dépendu de plus en plus de l'immigration nette. On estime que la contribution de cette immigration à l'augmentation de la population active a été de 1,5 fois supérieure à celle de la dernière moitié des années 80 (voir F. Denton et B. Spencer, « Population, Labour Force and Long-term Economic Growth », *Options politiques*, janvier-février 1998). **En outre, en raison essentiellement d'un recul du taux d'activité, la population active a progressé nettement moins vite qu'au cours de la décennie antérieure. Entre 1990 et 1999, le taux global d'activité a de fait baissé de 1,5 point de pourcentage.** Cette tendance est attribuable à une baisse régulière du taux d'activité des personnes de 15 à 24 ans et des personnes de 55 ans et plus. Comme on le voit au graphique 1, la chute du taux d'activité des jeunes a commencé juste avant le début de la récession de 1990-1991. **Le taux a culminé à 70,6 p. 100 en 1989, mais il a ensuite reculé régulièrement pour se situer à 61,5 p. 100 en 1997 pour ensuite remonter en 1999 et s'établir à 63,5 p. 100.** Il serait tentant d'imputer cette tendance exclusivement à des facteurs cycliques, mais le découragement des travailleurs (qui amène les chômeurs à se retirer de la population active, convaincus qu'il n'y a pas de travail pour eux) ne peut expliquer à lui seul ce phénomène. Selon une étude récente, plus des deux cinquièmes de cette baisse du taux d'activité des jeunes sont attribuables à une augmentation des effectifs scolaires (voir *Bulletin de la recherche appliquée*, Développement des ressources humaines Canada, vol. 3, n° 2, été-automne 1997). Entre 1989 et 1996, la proportion des 15-24 ans qui étaient aux études a progressé de 8,8 points de pourcentage pour passer à 56,5 p. 100, une tendance à la hausse attribuable en partie seulement à des facteurs cycliques. Ainsi, en dépit de la progression de l'économie, on peut s'attendre que le taux d'activité des jeunes diminuera par rapport à ce qu'il était avant le début de la décennie.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Graphique 1
Taux d'activité selon l'âge, pour les deux sexes



Le graphique 1 indique également qu'il y a eu une baisse régulière du taux d'activité des travailleurs âgés, laquelle est entièrement attribuable à une diminution du taux d'activité des hommes âgés. Depuis 1980, le taux d'activité des hommes de 55 ans et plus a reculé de 3,5 points de pourcentage, ce qui peut être imputé à deux facteurs : une tendance vers une activité intermittente ou un retrait pur et simple de la population active. Selon les résultats d'une étude récente, ce dernier facteur compte pour les trois quarts environ de la baisse du taux d'activité des hommes âgés (Voir D. Gower, « Men Retiring Early: How Are They Doing? », *Perspectives*, hiver 1995). Une économie plus forte devrait pouvoir ramener certains travailleurs âgés dans la population active, comme en témoigne la modeste hausse du taux de participation de ce groupe depuis 1996.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. La demande de main-d'œuvre

À l'instar de ce que l'on observe du côté de l'offre de main-d'œuvre, la progression de la demande de main-d'œuvre a elle aussi fléchi durant les années 90. L'augmentation annuelle moyenne du nombre des emplois de 1990 à 1999 a été presque inférieure de moitié à celle des années 80. Ce ralentissement spectaculaire de la croissance de l'emploi a amené certains analystes à penser que le rapport historique entre la croissance économique et la demande de main-d'œuvre avait peut-être été modifié après la récession de 1990-1991. Certains ont même avancé que le Canada connaissait une croissance du nombre de sans emplois au cours des premières années de la reprise.

Selon les données qui sous-tendent le graphique 2, lequel porte sur une période de 23 ans, une augmentation de 1 p. 100 de la production totale a produit une hausse moyenne de 0,77 p. 100 de l'emploi. Or, après le début de la dernière récession, ce rapport semble s'être affaibli. En 1992, l'emploi total a diminué en dépit de la croissance de l'économie. **En outre, durant la période 1992-1999, pour chaque augmentation de 1 p. 100 du PIB, le nombre total d'emplois n'a crû que de 0,39 p. 100, soit 0,27 point de pourcentage de moins que l'augmentation moyenne observée durant les sept premières années de la reprise qui a suivi la récession de 1981-1982.** D'après des recherches récentes, le ralentissement s'explique notamment par une croissance excessive des salaires réels, du moins au début de la période observée. Entre le premier trimestre de 1991 et le quatrième trimestre de 1993, la progression des salaires réels a dépassé celle de la productivité de quelque 1,5 point. Le relèvement des cotisations à l'assurance-emploi, au RPC et aux caisses d'indemnisation des accidentés du travail a contribué à cette situation. Les recherches mènent également à la conclusion que les rapports historiques qui existent entre production et emploi n'ont pas changé depuis le début de la décennie (voir P. Masse, *Jobless Recovery: Is It Really Happening?*, Développement des ressources humaines Canada, octobre 1995).

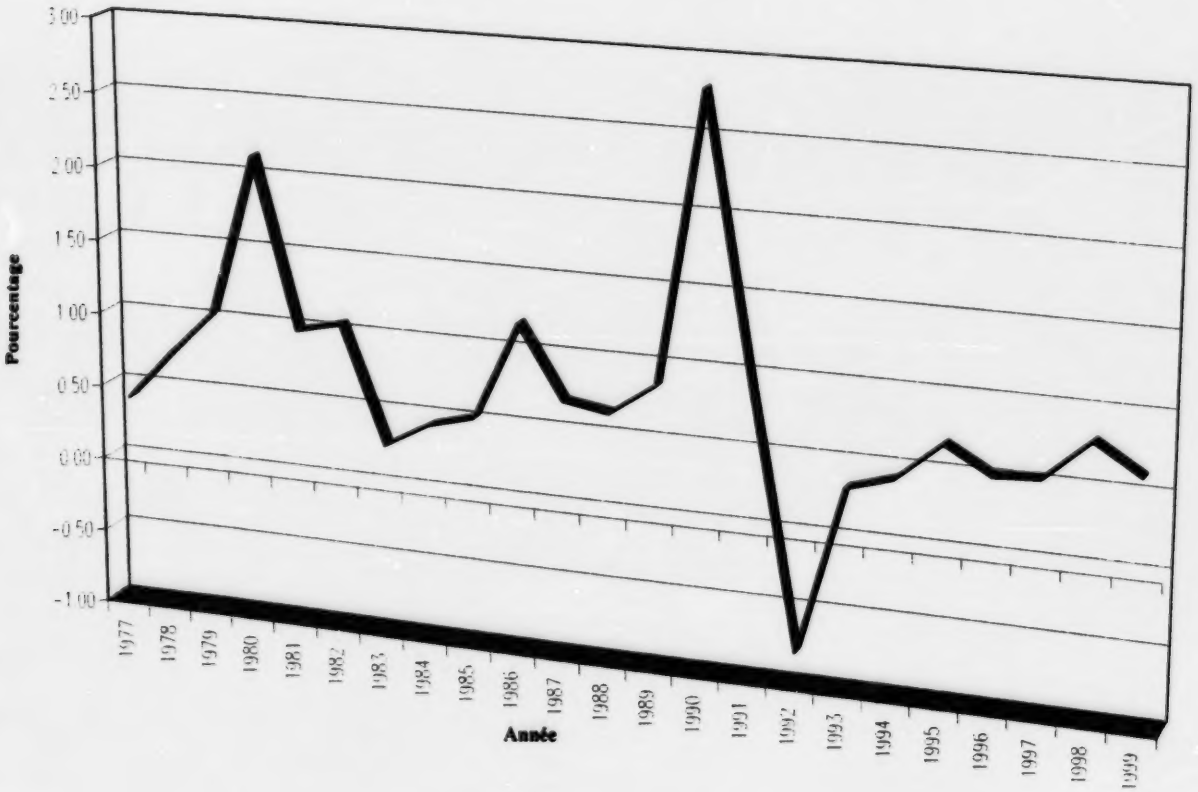
Durant une bonne partie de l'après-guerre, la croissance économique a généré des emplois relativement stables et majoritairement à temps plein, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. On observe ces dernières années un ralentissement de l'augmentation des emplois à temps plein et aussi une diminution de leur importance relative par rapport à l'ensemble des emplois. Comparativement au marché du travail de la décennie précédente, le marché actuel compte proportionnellement plus d'emplois à temps partiel, d'emplois de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

courte durée et d'emplois à contrat, collectivement appelés des emplois atypiques. Le travail autonome, beaucoup plus répandu qu'avant, figure dans cette catégorie. **De 1989 à 1999, le nombre de travailleurs autonomes a augmenté de 36,6 p. 100 et celui des salariés de 7,9 p. 100. Autrement dit, le travail autonome a représenté plus de 43 p. 100 de l'accroissement total du nombre d'emplois durant cette période (voir Statistique Canada, *Revue chronologique de la population active*, 1999).**

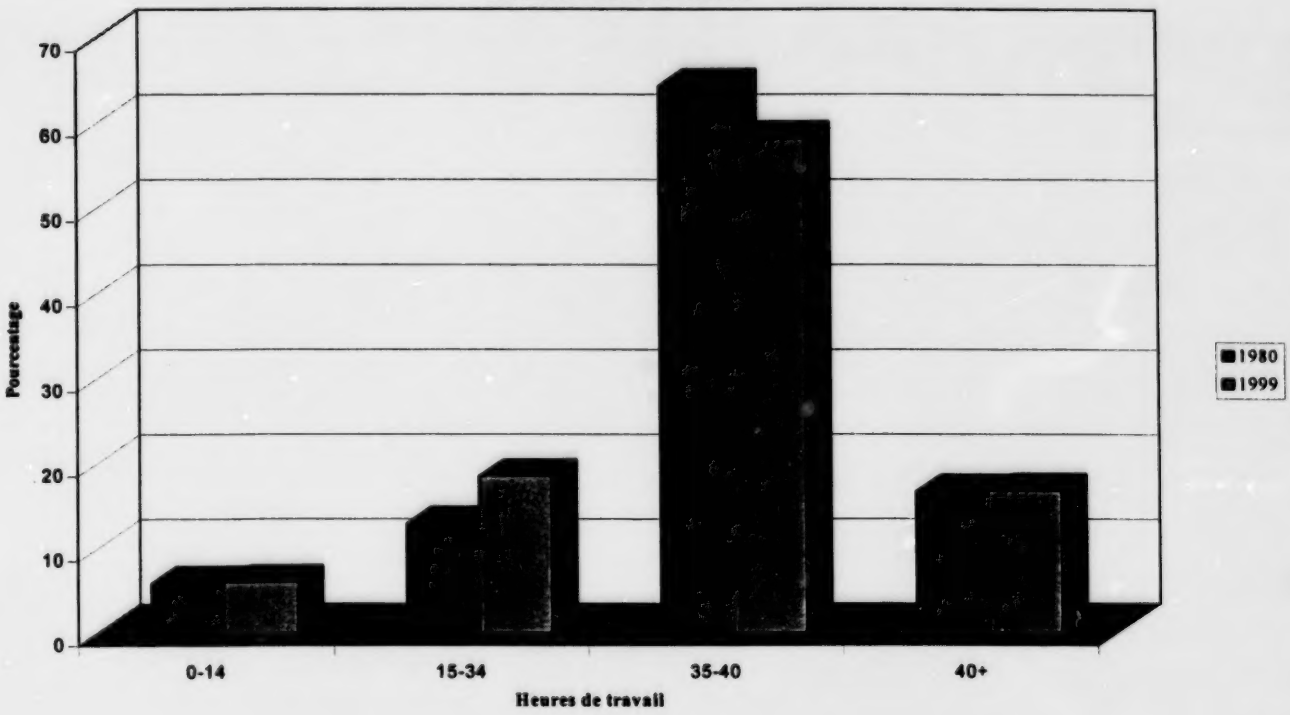
En dépit de l'augmentation relative des emplois atypiques, le nombre hebdomadaire moyen d'heures de travail est demeuré assez stable depuis 1980. Cette stabilité apparente masque cependant une redistribution des heures, comme l'illustre le graphique 3. Comparativement au début des années 80, il y a proportionnellement moins de travailleurs qui font une semaine de travail « normale ». En 1999, le quart environ de tous les travailleurs travaillaient généralement moins de 35 heures par semaine, près d'un tiers de plus qu'en 1980; la proportion des travailleurs qui travaillent de longues heures était presque la même, alors qu'au milieu des années 90 elle était un peu plus élevée.

Graphique 2
Ratio de la progression de l'emploi à la progression du PIB



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Graphique 3
Distribution des travailleurs selon le nombre hebdomadaire habituel d'heures de travail



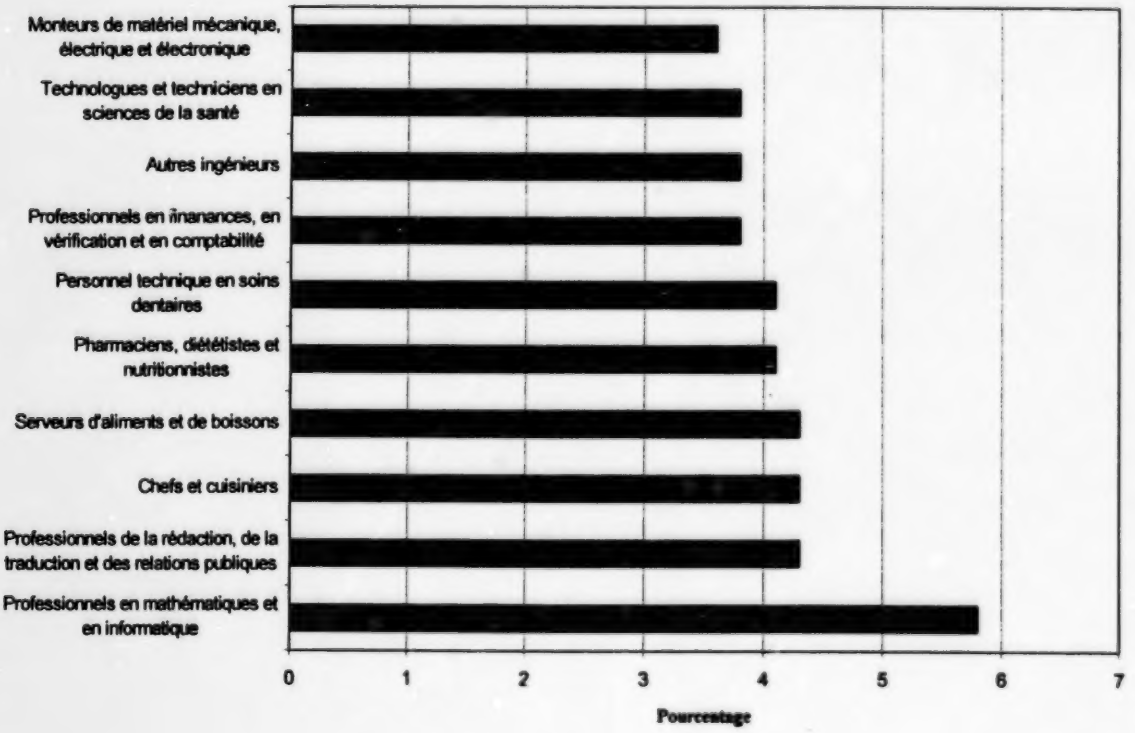
Il ne fait aucun doute que l'augmentation des emplois atypiques confère une plus grande souplesse sur le plan du travail, du fait qu'elle permet aux entreprises d'adapter leurs effectifs et leurs coûts plus rapidement et aux travailleurs d'opter pour un régime différent du régime à temps plein. Cependant, la multiplication des modalités de travail atypiques inquiète certains analystes, car certaines offrent aux travailleurs une moins grande sécurité d'emploi, une rémunération inférieure et des avantages sociaux moins nombreux. On dit que la tendance à la hausse des emplois atypiques contribue à polariser les gains, c'est-à-dire à creuser l'écart entre les bas salariés et les hauts salariés. La courte période de récupération associée à des emplois de courte durée pourrait aussi décourager des investissements en capital humain et donc contribuer à faire grimper le chômage à caractère structurel.

Non seulement la proportion de main-d'œuvre qui entre dans la production des services continue d'augmenter, mais la demande de compétences associées à ce travail change. Le marché du travail du Canada a besoin de compétences de plus en plus spécialisées, et cette tendance devrait se poursuivre dans les années à venir. Cette opinion est fondée en partie sur les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

données sur la demande générées par le Système de projections des professions au Canada. Le graphique 4 présente les dix catégories de professions qui, selon les projections, devraient afficher la progression la plus rapide durant la période 1995-2000. Ensemble, ces professions devraient représenter 20 p. 100 de la croissance nette des emplois durant cette période. Environ 20 p. 100 des emplois créés durant cette période devraient exiger des compétences en gestion, 20 p. 100, un diplôme universitaire, 20 p. 100, un diplôme de collège communautaire et quelque 33 p. 100, un diplôme d'études secondaires. Si l'on incorpore les projections de l'offre à l'analyse, on peut prévoir une pénurie de main-d'œuvre dans 82 p. 100 des professions de la gestion et dans 73 p. 100 des professions qui exigent un diplôme universitaire (voir W. Roth, *Canadian Occupational Projection System: A Presentation of Results Using a Revised Framework*, Développement des ressources humaines Canada, 1995).

Graphique 4
Professions dont la croissance est le plus rapide, 1995 à 2000



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Le chômage

Avec le début de la récession de 1990-1991, la diminution régulière du chômage observée au cours de la deuxième moitié des années 80 a brusquement cessé. De 1990 à 1992, le chômage a progressé à un rythme annuel moyen de 15,8 p. 100, un taux légèrement inférieur à celui qui avait été enregistré durant les trois années correspondantes de la récession précédente. Contrairement à ce qui s'était passé durant la récession précédente, ce sont les provinces du Centre qui ont affiché la plus forte augmentation du chômage durant la récession de 1990-1991 et le début de la reprise. Dans les provinces de l'Ouest, en revanche, le chômage n'a augmenté que pendant deux ans (contre quatre durant la récession précédente), après quoi il a commencé à baisser. **Le nombre total de chômeurs recule régulièrement depuis 1993, mais il était encore, en 1999, supérieur de 12 p. 100 environ à ce qu'il était avant la récession, en 1989. Une fois prise en compte la progression de la population active, le taux de chômage n'était que de 0,1 point de pourcentage de plus en 1999 qu'en 1989.**

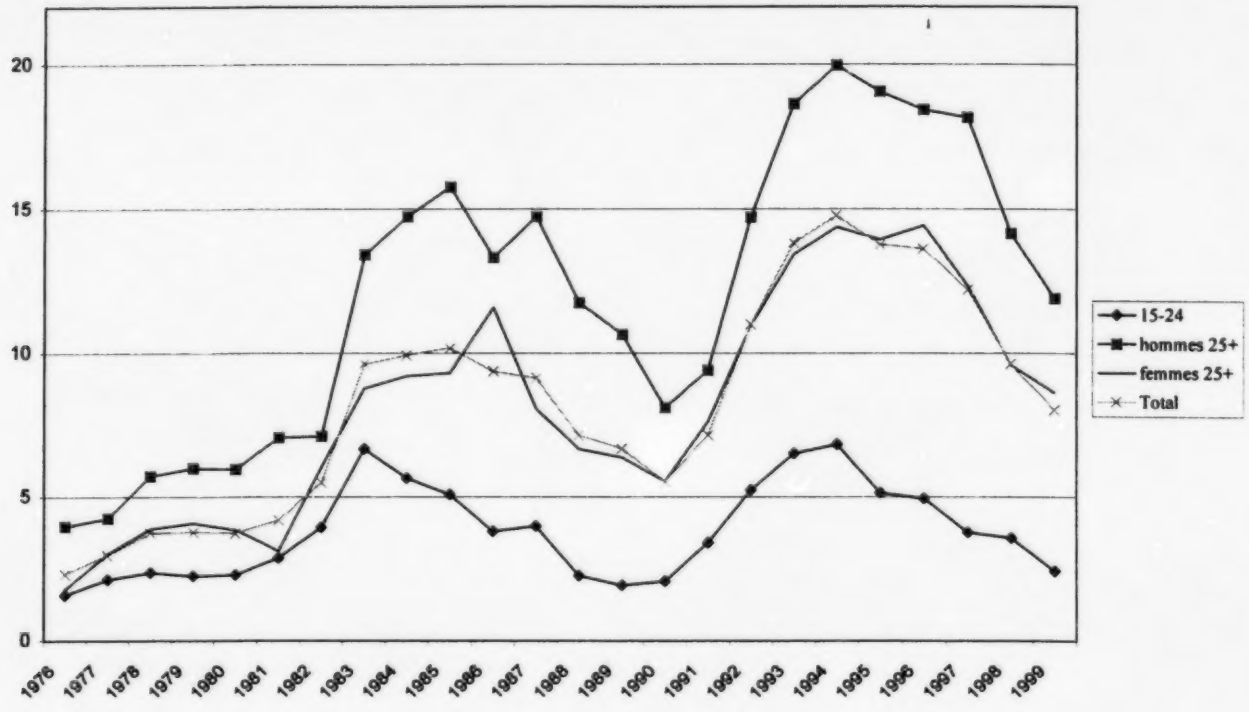
Ce sont les jeunes qui, habituellement, souffrent le plus du ralentissement de l'économie, cette dernière étant sensible aux replis conjoncturels. Au cours des premiers mois des récessions de 1981-1982 et de 1990-1991, la demande de jeunes travailleurs a chuté et le taux de chômage des jeunes a augmenté par rapport à celui des adultes. **Bien que la situation relative des jeunes sur le marché du travail se soit améliorée au cours des années 80, et au début des années 90, cette tendance s'est arrêtée en 1993; depuis leur situation s'est régulièrement dégradée. Le ratio du taux de chômage des jeunes au taux de chômage des adultes était de 2,22 en 1999, ce qui est comparable à son niveau du début des années 80.**

La situation relative des femmes sur le marché du travail s'est sensiblement améliorée durant les récessions de 1981-1982 et 1990-1991. En 1982 et en 1983, le rapport du taux de chômage annuel moyen des femmes au taux correspondant pour les hommes était inférieur à l'unité, situation contraire à celle que l'on observe habituellement à d'autres moments du cycle économique. Le rapport a dépassé l'unité durant la période 1983 à 1989, mais il est redevenu inférieur à un en 1990 et est demeuré égal ou inférieur à un depuis lors. En 1999, le rapport se chiffrait à 0,94.

Bien que beaucoup de tendances nouvelles et importantes se soient dessinées sur le marché du travail depuis le début des années 80, bon nombre d'observateurs estiment que la plus notable est l'augmentation du chômage de longue durée (de 53 semaines et plus). Comme on le constate au graphique 5, ce sont surtout les adultes qui sont frappés, en particulier les hommes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

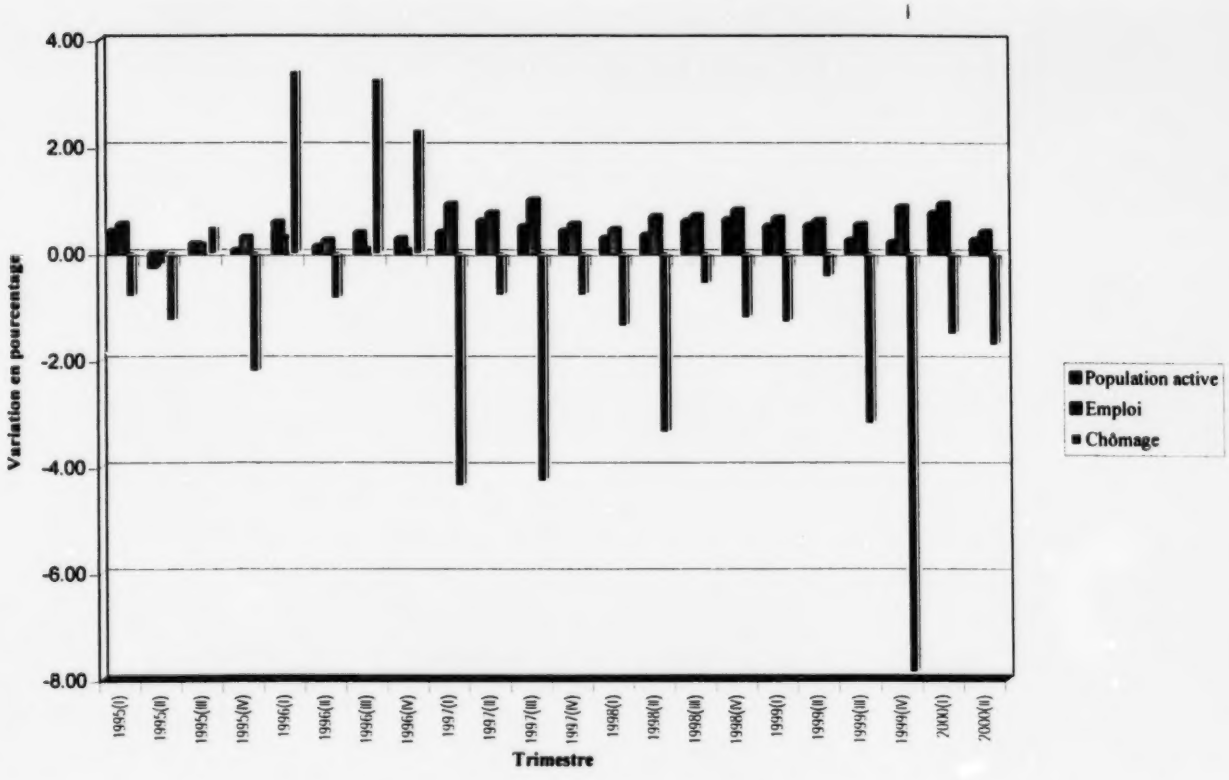
Graphique 5
Chômage de longue durée en pourcentage du chômage total



Selon des données de Statistique Canada, en 1980, 33 400 personnes, soit 3,8 p. 100 de l'ensemble des chômeurs, ont été en chômage pendant plus d'un an. Sur ce nombre, 28 p. 100 étaient des jeunes, 24 p. 100 étaient des femmes adultes et 48 p. 100 étaient des hommes adultes. Depuis, l'incidence du chômage de longue durée a plus que doublé, passant à 8 p. 100 (95 500 personnes) de tous les chômeurs en 1999. La composition de ce groupe de chômeurs a considérablement changé : en 1999, les jeunes représentaient 9 p. 100 des personnes frappées par le chômage de longue durée, tandis que les femmes et les hommes adultes en représentaient 33 et 58 p. 100 respectivement. Cette distribution témoigne d'un important changement dans l'incidence du chômage de longue durée qui frappe désormais moins les jeunes et plus les adultes. L'augmentation relative du chômage de longue durée au sommet du cycle conjoncturel donne par ailleurs à penser que le chômage structurel s'est aggravé depuis le début de la dernière décennie.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Graphique 6
Estimations trimestrielles de la population active et variation en pourcentage, Canada, les deux sexes



D. Examen trimestriel (2e trimestre de 2000)

Comme l'illustre le graphique 6, la situation du marché du travail s'est améliorée de façon soutenue depuis le premier trimestre de 1997. Pendant cette période, le niveau du chômage et le taux de chômage ont tous deux reculé à chaque trimestre. Au cours des 14 derniers trimestres, le niveau du chômage désaisonnalisé a baissé de 420 300 personnes et le taux de chômage a décliné de 3,2 points de pourcentage.

L'effectif de la population active était légèrement (0,25 p. 100) plus important au deuxième trimestre de 2000 qu'au trimestre précédent. Durant la même période, la demande de main-d'œuvre a augmenté de 0,4 p. 100, ou 60 300 personnes. Plus d'un tiers de la hausse de l'emploi durant la période a été attribué à la progression des emplois à temps plein, soit une contribution à la croissance globale de l'emploi bien moindre depuis le dernier trimestre de 1996. Au cours de cette période bien plus longue, l'augmentation des emplois à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

temps plein a compté pour plus de 90 p. 100 de la progression globale de l'emploi, ce qui contraste vivement avec la tendance à la hausse des emplois atypiques observée à long terme.

Comme on peut le voir au graphique 6, le deuxième trimestre de 2000 était le quatorzième trimestre consécutif pendant lequel le chômage désaisonnalisé a décliné. Le nombre de chômeurs a décru de 18 500 personnes (1,7 p. 100) entre le premier et le deuxième trimestre de cette année. La répartition régionale de cette baisse est loin d'être uniforme, le taux de chômage ayant accusé un recul beaucoup plus net dans les provinces de l'Atlantique et dans les provinces de l'Ouest que dans celles du Centre. Si l'on tient compte des variations de l'offre de main-d'œuvre, on s'aperçoit que le taux de chômage a diminué entre le premier et le deuxième trimestre de 2000 dans les provinces de l'Atlantique, tombant de 11,4 à 10,8 p. 100, dans les provinces du Centre, passant de 6,7 à 6,6 p. 100, et dans les provinces de l'Ouest, allant de 5,9 à 5,7 p. 100.

MESURES PARLEMENTAIRES

La législation relative au marché du travail occupe rarement la première place dans le programme parlementaire, mais dernièrement des réformes de ce que l'on appelle désormais le Régime d'assurance-emploi du Canada ont donné un certain relief à ces questions.

Déposé en 1989, le projet de loi C-21 (*Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage et la Loi sur le ministère et sur la Commission de l'emploi et de l'immigration*) n'est devenu loi qu'au mois d'octobre de l'année suivante. Cette loi a abouti à une redistribution de 1,3 milliard de dollars de prestations régulières au profit de mesures de lutte contre le chômage (par exemple, achats de cours de formation, soutien de la mobilité et du travail autonome), à une nouvelle structure de prestations spéciales et à l'élargissement du champ d'application de l'assurance-chômage aux personnes de 65 ans et plus. Le projet de loi C-21 contenait par ailleurs un autre changement très important dans la mesure où il faisait désormais assumer aux employeurs et aux salariés le coût total du régime d'assurance-chômage, le gouvernement cessant toute contribution.

Le 26 février 1991, le ministre des Finances a déposé un budget exigeant une autre augmentation des cotisations d'assurance-chômage en juillet 1991, ainsi qu'une réduction de 100 millions de dollars des dépenses relatives à la Planification de l'emploi. Une autre coupure dans ce programme a été annoncée dans le budget du 25 février 1992. En décembre de la même

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

année, le ministre des Finances a annoncé que de nouveaux encouragements fiscaux seraient mis en place et que 250 millions de dollars supplémentaires seraient versés au cours des cinq prochaines années pour encourager le secteur privé à donner plus de formation. Il a également déclaré que les cotisations d'assurance-chômage en 1993 resteraient au niveau de 1992, et que le gouvernement renoncerait aux cotisations versées par les petites entreprises pour encourager celles-ci à créer des emplois. Par ailleurs, il a précisé que le taux des prestations serait ramené à 57 p. 100 de la moyenne des gains hebdomadaires assurables, et que les personnes qui quittent volontairement leur emploi ou le perdent pour mauvaise conduite n'auraient plus droit aux prestations d'assurance-chômage.

Le projet de loi C-17, *Loi d'exécution du budget 1994*, a apporté d'autres modifications au régime d'assurance-chômage, conçues pour réduire les dépenses : resserrement des normes d'admissibilité dans les régions à taux de chômage élevé, adoption d'une nouvelle structure de prestations moins généreuses et mise en application de deux niveaux de prestations. En ce qui concerne les taux de prestations, soulignons que les demandeurs qui ont des personnes à charge et qui gagnent un montant correspondant à la moitié ou moins du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable (soit 390 $ par semaine en 1994) reçoivent 60 p. 100 de la rémunération assurable moyenne, tandis que le taux de prestations pour tous les autres demandeurs se situe à 55 p. 100.

L'éventualité d'une nouvelle grande réforme de l'assurance-chômage a refait surface en 1994, lorsque le gouvernement fédéral a lancé son examen des programmes sociaux du Canada. Si certaines des modifications législatives contenues dans le projet de loi C-12 (*Loi sur l'assurance-emploi du Canada*), adopté en juin 1996, traduisent une démarche nouvelle, la structure de base du nouveau régime est essentiellement la même que celle de l'ancien. Par exemple, l'admissibilité aux prestations et la durée des prestations ne sont plus fonction des semaines de travail, mais dépendent maintenant des heures de travail (la semaine de travail étant fixée à 35 heures). Le montant des prestations hebdomadaires est maintenant calculé sur la base de la rémunération assurable moyenne pendant une période fixe ininterrompue (ce qui veut dire que les semaines sans gains sont incluses). Le taux des prestations hebdomadaires demeure à 55 p. 100, mais il peut être réduit, d'au plus 5 points de pourcentage, selon le recours antérieur au régime. Sur le plan de la redistribution des revenus, la nouvelle loi offre un supplément de revenu aux prestataires qui ont des enfants et un revenu familial faible. En outre, la disposition de récupération est beaucoup plus sévère puisqu'on a abaissé le seuil de revenu déclenchant la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

récupération et relevé les taux de récupération en fonction du recours antérieur au régime. Les prestataires pourront continuer de toucher une rémunération représentant jusqu'à 25 p. 100 du montant de leurs prestations sans que celles-ci soient réduites, et les prestataires à faible revenu (qui touchent des prestations hebdomadaires de moins de 200 $) bénéficient maintenant d'une exemption pouvant aller jusqu'à 50 $ par semaine.

Le nouveau régime d'assurance permet au programme de produire et de conserver des excédents, de manière à réduire le plus possible les fluctuations des taux des cotisations au gré du cycle conjoncturel. D'après le Budget des dépenses principal, l'excédent cumulé du Compte d'assurance-emploi devrait atteindre 19,6 milliards de dollars en 1998-1999, ce qui dépasse de beaucoup la limite supérieure de 15 milliards de dollars que l'actuaire en chef du compte d'assurance-emploi estime suffisante pour répondre aux objectifs de l'article 66 de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Le régime d'assurance remodelé offre aussi une aide financière — subventions, contributions, prêts et bons de formation — sous la forme de prestations d'emploi (ce que l'on appelait autrefois l'utilisation des fonds d'assurance-chômage à des fins productives). Ont droit à ces prestations les personnes admissibles à des prestations d'assurance-chômage, celles qui ont touché des prestations régulières dans les trois dernières années et celles qui ont touché des prestations de maternité ou des prestations parentales dans les cinq dernières années. Comme c'était le cas lors de la réforme de l'assurance-chômage en 1990, le gouvernement entend consacrer une partie des économies réalisées aux prestations d'emploi. Le 30 mai 1996, le ministre du Développement des ressources humaines a offert aux gouvernements provinciaux et territoriaux la possibilité de se charger eux-mêmes des mesures relatives au marché du travail qui sous-tendent les prestations d'emploi. Jusqu'à présent, neuf provinces et deux territoires ont conclu des ententes de développement du marché du travail avec le gouvernement fédéral. L'Ontario est la seule province qui ne l'a pas encore fait; les négociations ont commencé, mais on ne prévoit pas d'entente dans l'immédiat.

Il y a essentiellement deux types d'ententes. Dans un cas, la province ou le territoire se charge de l'administration des prestations versées aux termes de la Partie II. Dans l'autre cas, le gouvernement fédéral continue de verser les prestations de la Partie II et s'occupe de la conception du programme conjointement avec la province ou le territoire concerné. Sur les onze ententes signées jusqu'à présent, six transfèrent à la province ou au territoire la conception et l'administration des prestations versées aux termes de la Partie II.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGIE

23 octobre 1990 - Le projet de loi C-21 reçoit la sanction royale, permettant ainsi au gouvernement de mettre en œuvre sa Stratégie de mise en valeur de la population active.

26 février 1991 - Dans le cadre de son budget, le ministre des Finances annonce le Plan de contrôle des dépenses du gouvernement, dont une partie exige une réduction de 100 millions de dollars des dépenses de Planification de l'emploi pour 1991-1992 et une augmentation de 24,4 p. 100 des cotisations d'assurance-chômage en juillet 1991.

29 octobre 1991 - Le ministre de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et le ministre de l'Emploi et de l'Immigration annoncent conjointement l'Initiative de la prospérité. Il s'agit d'un processus de consultation approfondi visant à élaborer des mesures en vue d'accroître la compétitivité du Canada sur le marché international. Dans le cadre de cette initiative, il est prévu d'accorder une grande attention au perfectionnement des ressources humaines, surtout en ce qui a trait à l'instruction de base et à la formation des entrepreneurs.

25 février 1992 - Le ministre des Finances annonce dans son budget que les dépenses de Planification de l'emploi seront réduites de 100 millions de dollars en 1992-1993. Même si cette réduction a été plus que compensée par une augmentation des fonds de l'Assurance-chômage utilisés à des fins productives, elle aura sans doute une incidence néfaste sur les non-prestataires de l'assurance-chômage visés par l'activité Emploi du ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

29 octobre 1992 - Le Comité directeur de la prospérité fait paraître son rapport *Innover pour l'avenir : Un plan d'action pour la prospérité du Canada*. Le rapport recommande différentes mesures très variées allant d'une politique fiscale plus disciplinée à une formule d'impôt juste et concurrentielle, en passant par un marché canadien unique et la création d'une culture curieuse d'apprendre et d'une société où tous les membres participent à la construction d'un Canada plus prospère et profitent des avantages qui en découleraient.

2 décembre 1992 - Le ministre des Finances annonce, dans son exposé économique et financier, que de nouveaux encouragements fiscaux seront mis en place et que 250 millions de dollars seront versés au cours des cinq prochaines années, pour encourager le secteur privé à donner plus de formation. Le ministre annonce aussi que les cotisations d'assurance-chômage en 1993 resteront au niveau de 1992 et que le gouvernement renoncera aux cotisations des employeurs jusqu'à concurrence de 30 000 $ par petite entreprise, pour encourager celles-ci à créer des emplois.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

17 février 1993 - Le projet de loi C-113, Loi n° 2 de 1993 sur la compression des dépenses publiques, est déposé à la Chambre des communes. La partie IV modifierait la *Loi sur l'assurance-chômage* en faisant passer le taux des prestations de 60 à 57 p. 100 des gains assurables jusqu'au 1er avril 1995; elle imposerait aussi une exclusion totale aux prestataires qui quittent volontairement leur emploi sans motif fondé ou qui le perdent pour mauvaise conduite.

26 avril 1993 - Le ministre des Finances annonce dans le budget que le taux réduit des prestations d'assurance-chômage resterait fixé à 57 p. 100 après avril 1995; cette mesure n'a jamais été promulguée.

23 juin 1993 - Le projet de loi C-101 (*Loi modifiant le Code canadien du travail et la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*) reçoit la sanction royale. Les changements qu'il contient sont conçus pour rendre les normes de travail prescrites par le Code plus équitables envers les travailleurs, réduire les formalités pour les employeurs et instituer un mécanisme de résolution des conflits qui risquent de porter atteinte à l'intérêt public.

décembre 1993 - Les premiers ministres approuvent Travaux d'infrastructure Canada, un programme de six milliards de dollars dont les coûts sont partagés à égalité entre le gouvernement fédéral, les provinces et territoires et les municipalités. En août 1996, plus de 12 000 projets avaient été approuvés et environ 97 p. 100 des fonds avaient été engagés. En supposant une création d'emplois différentielle de 60 p. 100 environ, il a été estimé que la création nette d'emplois attribuable au programme sur une période de dix ans se chiffrerait à environ 81 000 années-personnes.

18 janvier 1994 - Dans le discours du Trône marquant l'ouverture de la première session de la trente-cinquième législature, le gouvernement annonce, entre autres, son intention de procéder rapidement au lancement de son programme de création d'emplois à court terme, de créer un Service jeunesse et de restructurer le système de sécurité du revenu du Canada (l'assurance-chômage y compris) d'ici deux ans.

22 février 1994 - Le ministre des Finances annonce dans le budget que quelque 400 millions de dollars seront affectés en 1995-1996 et aussi en 1996-1997 au financement de projets novateurs d'aide sociale. De plus, le budget prévoit 1,7 milliard pour la Stratégie de relance et d'adaptation de l'industrie de la transformation du poisson de fond dans l'Atlantique.

15 juin 1994 - La *Loi d'exécution du budget 1994* reçoit la sanction royale. La Partie V de cette loi modifie la *Loi sur l'assurance-chômage* en changeant le nombre de semaines d'emploi assurable donnant droit à l'assurance-chômage, qui de 10 à 20 passe de 12 à 20, selon le taux de chômage régional; en réduisant les prestations; et en adoptant un taux de prestations

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

à deux niveaux pour aider les prestataires à faible revenu ayant des personnes à charge.

23 juin 1994 - La *Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants* reçoit la sanction royale, ce qui amène, entre autres changements, une hausse de la limite des prêts consentis aux étudiants à plein temps et à temps partiel. Le prêt maximum pour les étudiants à temps partiel augmente de 60 p. 100 pour s'établir à 4 000 dollars au plus par an.

5 octobre 1994 - Le ministre du Développement des ressources humaines dépose un document de travail sur la réforme du système de sécurité sociale du Canada. Le document comprend un certain nombre de suggestions visant à changer notamment les services de développement de l'emploi, l'assurance-chômage, les paiements de transfert pour l'enseignement postsecondaire, l'aide sociale et la prestation fiscale pour enfants. Le Comité permanent du développement des ressources humaines tient des audiences publiques sur ces questions et dépose son rapport le 6 février 1995.

15 décembre 1995 - Le projet de loi C-64 (*Loi sur l'équité en matière d'emploi*) reçoit la sanction royale. Il modifie la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* pour assujettir la fonction publique fédérale à ses dispositions, préciser les obligations des employeurs et créer un mécanisme d'exécution afin de garantir l'observation de la loi par les employeurs.

20 juin 1996 - Le projet de loi C-12 (Loi sur l'assurance-emploi) reçoit la sanction royale. Cette loi remplace la Loi sur l'assurance-chômage. L'assurance-emploi est conçue pour atteindre trois grands objectifs : remodeler le régime d'assurance-chômage du Canada pour mieux répondre aux besoins des chômeurs sur le plan de la couverture et de l'adaptation au marché du travail; réduire la mesure dans laquelle le régime incite les travailleurs et les entreprises à s'en prévaloir (c'est-à-dire le recours répété au régime); et réduire les dépenses de programme et améliorer la structure de financement du régime de manière à stimuler la création d'emplois.

1er juillet 1996 - Le décret de 1996 sur le salaire horaire minimum entre en vigueur. Désormais, le salaire minimum fédéral correspond au salaire minimum dans chaque province et territoire. À partir du 1er juillet 1996, le salaire horaire minimum fédéral passe de 4 $ à une fourchette variant entre 4,75 $ à Terre-Neuve et 7 $ en Colombie-Britannique.

30 août 1996 - Le ministre du Travail forme un Comité consultatif chargé d'examiner une foule de questions touchant l'évolution de la nature du travail. Le Comité consultatif, présidé par le ministre du Travail, publie son rapport en juin 1997. Il y formule sept grandes recommandations. Il recommande notamment d'élaborer une réglementation du travail qui confère les mêmes droits fondamentaux à tous les travailleurs, y compris au nombre croissant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de personnes qui occupent des emplois atypiques. En outre, le Comité estime que la politique publique ne devrait pas avoir pour effet de rendre artificiellement un type d'horaire plus intéressant qu'un autre.

12 février 1998 - Le premier *Rapport de contrôle et d'évaluation du Régime d'assurance-emploi* est déposé à la Chambre des communes. Le manque de données ne permet qu'une analyse préliminaire, mais on estime qu'entre la période allant de juillet 1995 à juin 1996 et la période allant de juillet 1996 à juin 1997, les dépenses totales au titre des prestations ont diminué de 11,5 p. 100, les dépenses associées aux mesures de la Partie II ont baissé de 29 p. 100, le nombre des nouvelles demandes de prestations (à l'exclusion des demandes aux termes de la Partie II de la Loi) a reculé de 15 p. 100 et la proportion des prestataires qui dépassaient les conditions minimales d'assurabilité a augmenté (au moins durant les six premiers mois de la réforme). D'après le rapport, le ratio des bénéficiaires de prestations régulières d'assurance-emploi au nombre de chômeurs a baissé pour passer de 83 p. 100 en 1989 à 43 p. 100 pour la période de 12 mois se terminant en octobre 1997. Le ministère du Développement des ressources humaines du Canada est en train d'étudier cette tendance et les résultats devraient paraître d'ici la fin de l'année.

24 février 1998 - Dans le budget, le gouvernement annonce plusieurs mesures visant à aider les particuliers à financer leurs études, notamment des bourses d'études, des retraits de REÉR exempts d'impôt pour des fins d'éducation permanente et un allégement fiscal visant l'intérêt sur les prêts étudiants. Le rapport entre l'instruction et l'emploi est clair — les travailleurs les plus instruits affichent des taux d'emploi plus élevés et des taux de chômage plus faibles que ceux des travailleurs peu instruits.

- Le ministre des Finances annonce par ailleurs une remise de cotisations d'assurance-emploi pour encourager les employeurs à embaucher des jeunes (de 18 à 24 ans) en 1999 et en 2000. Contrairement au Programme pour l'embauche de nouveaux travailleurs, qui ne comporte pas de restrictions d'âge, cette nouvelle proposition pourrait simplement entraîner le remplacement de travailleurs adultes par des jeunes. Le gouvernement a aussi l'intention de consacrer des fonds additionnels (50 millions de dollars en 1998-1999, 75 millions en 1999-2000 et 100 millions par année par la suite) à des mesures visant à aider les jeunes, surtout ceux qui n'ont pas terminé leurs études secondaires, à trouver du travail.

19 juin 1998 - Le gouvernement annonce qu'il consacrera 730 millions de dollars à des mesures d'aide à l'intention des personnes et des régions touchées par l'effondrement des stocks de poisson de fond de l'Atlantique. Jusqu'à 250 millions de dollars financeront le retrait de permis de pêche, 180 millions permettront de verser un dernier paiement aux anciens clients de la LSPA, 65 millions financeront des retraites anticipées, 135 millions serviront à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des mesures actives d'emploi et 100 millions seront consacrés à des mesures de développement économique local.

14 décembre 1998 - Le gouvernement annonce que Fonds transitoire pour la création d'emplois (qui devait disparaître le 31 mars 1999) sera remplacé par un fonds permanent appelé le Fonds du Canada pour la création d'emplois, lequel sera doté d'un budget annuel de 110 millions de dollars. Les régions qui affichent un taux de chômage de 10 p. 100 ou plus seront admissibles au programme, et non plus seulement celles où le taux de chômage est de 12 p. 100 ou plus, comme c'était le cas auparavant.

29 avril 1999 - La Stratégie de développement des ressources humaines autochtones est lancée. Il s'agit d'un programme quinquennal multiple doté de 1,6 milliard de dollars et visant à améliorer les possibilités d'emploi des Autochtones d'un bout à l'autre du pays. La Stratégie s'inspire des ententes bilatérales régionales qui avaient permis de transférer aux organisations autochtones la responsabilité de concevoir et d'administrer les programmes du marché du travail.

18 juin 1999 - Puisque les personnes de 55 ans et plus connaissent souvent de longues périodes de chômage, le gouvernement annonce qu'il versera cette année 15 millions de dollars pour aider à financer des projets pilotes visant à trouver de nouvelles façons d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés déplacés. Ces projets relèveront du Groupe de travail sur les travailleurs âgés mis sur pied dans le cadre du Forum des ministres du marché du travail.

1er juin 2000 – Le gouvernement a annoncé son intention d'appuyer financièrement le nouveau Forum canadien sur l'apprentissage, lequel est d'une composition très semblable à celle de l'ancienne Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre, puisqu'il regroupe des représentants des entreprises, du secteur syndical, des établissements d'enseignement et des groupes visés par l'équité en matière d'emploi. Le Forum vise à appuyer et à encourager la création de formules d'apprentissage et contribuer ainsi à la préparation d'une main-d'œuvre qualifiée.

22 juin 2000 – Le gouvernement a annoncé son intention de mettre un terme au Fonds du Canada pour la création d'emplois, l'un des programmes très sévèrement critiqués après la publication des résultats d'une vérification interne portant sur l'administration des subventions et contributions par le ministère du Développement des ressources humaines. Les sommes qui y étaient affectées seront réorientées vers les organismes de développement économique régional du gouvernement fédéral.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Betcherman, G *et al.* *Les transformations du milieu du travail au Canada.* IRC Press, Université Queen's, 1994.

Canada. *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi, Document supplémentaire.* Ministre des Approvisionnements et des Services du Canada, 1994.

Green, C. *et al.* *Unemployment Insurance: How to Make it Work.* Institut C.D. Howe, 1994.

OCDE. *Étude de l'OCDE sur l'emploi.* Paris, 1994.

Picot, G. et Ted Wannell. « Perte d'un emploi et adaptation au marché du travail dans l'économie canadienne ». *La population active*, mars 1987.

Riddell, W.C. (coordonnateur de la recherche). *Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada.* Volume 17 des études commandées par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1986.